Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/2875

Sachgebiet 810

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuß)

zu dem Antrag der Abgeordneten Hasinger, Frau Hürland, Müller (Remscheid), Dr. Hornhues, Dr. George, Neuhaus, Löher, Müller (Berlin), Landré, Daweke, Braun, Kroll-Schlüter, Dr. Meyer zu Bentrup, Krey, Frau Verhülsdonk, Zink, Breidbach, Höpfinger, Dr. Laufs, Sauer (Salzgitter), und der Fraktion der CDU/CSU
— Drucksache 8/2369 —

Arbeitserlaubnis für die Kinder ausländischer Arbeitnehmer

zu dem Antrag der Fraktionen der SPD und FDP
— Drucksache 8/2538 —

Arbeitserlaubnis für Ehegatten und Kinder ausländischer Arbeitnehmer

A. Problem

Nach bisherigem Recht wurde Familienangehörigen von ausländischen Arbeitnehmern aus Nicht-EG-Staaten, die nach bestimmten Stichtagen im Wege des Familiennachzugs in die Bundesrepublik Deutschland eingereist waren — minderjährige Kinder nach dem 31. Dezember 1976 und Ehegatten nach dem 30. November 1974 —, grundsätzlich keine Arbeitserlaubnis nach § 1 der Arbeitserlaubnisverordnung erteilt. Diese von der Bundesregierung seinerzeit im Einvernehmen mit den Regierungen der Länder unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten getroffenen Stichtagsregelungen sind auf Dauer gesellschaftspolitisch nicht vertretbar, weil dadurch legal eingereisten Familienangehörigen ausländischer Arbeitnehmer der Weg in das Berufsleben versperrt würde.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (0 22 21) 36 35 51

B. Lösung

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hatte in seiner Sitzung am 14. März 1979 einstimmig folgende Empfehlung für einen Beschluß des Deutschen Bundestages angenommen:

„Die Bundesregierung wird aufgefordert, auch nach dem 30. November 1974 in das Bundesgebiet eingereiste Ehegatten ausländischer Arbeitnehmer sowie minderjährigen Kindern ausländischer Arbeitnehmer, die ihren Eltern nach dem 31. Dezember 1976 in das Bundesgebiet nachgefolgt sind, Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen."

Das Anliegen dieser Ausschußempfehlung ist durch Weisung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung an den Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit vom 21. März 1979 bereits verwirklicht worden und damit erledigt.

In Übereinstimmung mit der einmütigen Auffassung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung enthält die ministerielle Weisung folgende Neuregelung: Die Möglichkeit des Arbeitsmarktzugangs für eingereiste Familienangehörige wird künftig von einer Mindestaufenthaltsdauer im Bundesgebiet — im Regelfall 2 Jahre für Jugendliche und 4 Jahre für Ehegatten — abhängig gemacht. Verkürzungen der Regel-Wartezeit sind insbesondere vorgesehen für Jugendliche, wenn sie an sprachlichen und beruflichen Bildungsmaßnahmen teilgenommen haben.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Soweit infolge der durch die ministerielle Weisung erlassene Neuregelung Jugendliche zusätzlich in berufsorientierende Lehrgänge aufgenommen werden, entstehen für den Bund und die Länder Lehrgangskosten, die im Rahmen laufender Programme für die Integration ausländischer Jugendlicher abgedeckt werden.

Im übrigen werden Bund, Länder und Gemeinden durch die Maßnahmen nicht mit Kosten belastet.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Antrag der Abgeordneten Hasinger, Frau Hürland, Müller (Remscheid), Dr. Hornhues, Dr. George, Neuhaus, Löher, Müller (Berlin), Landré, Daweke, Braun, Kroll-Schlüter, Dr. Meyer zu Bentrup, Krey, Frau Verhülsdonk, Zink, Breidbach, Höpfinger, Dr. Laufs, Sauer (Salzgitter) und der Fraktion der CDU/CSU betr. Arbeitserlaubnis für die Kinder ausländischer Arbeitnehmer — Drucksache 8/2369 — für erledigt zu erklären;

2. den Antrag der Fraktionen der SPD und FDP betr. Arbeitserlaubnis für Ehegatten und Kinder ausländischer Arbeitnehmer — Drucksache 8/2538 — für erledigt zu erklären.

Bonn, den 25. April 1979

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung

Rappe (Hildesheim)	**Höpfinger**
Vorsitzender	Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Höpfinger

I.

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 139. Sitzung am 16. Februar 1979 den von der Fraktion der CDU/CSU eingebrachten Antrag — Drucksache 8/2369 — und den von den Fraktionen der SPD und FDP eingebrachten Antrag — Drucksache 8/2538 — dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung federführend sowie dem Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit und dem Ausschuß für Bildung und Wissenschaft mitberatend überwiesen. Die mitberatenden Ausschüsse haben in ihren Stellungnahmen das Anliegen beider Anträge begrüßt.

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat die beiden Anträge in seinen Sitzungen am 7. und 14. März 1979 eingehend erörtert. Er hat in der Sitzung am 14. März 1979 einstimmig beschlossen, dem Deutschen Bundestag den die Ehegatten einbeziehenden Antrag der Fraktionen der SPD und FDP (Drucksache 8/2538), dem sich die Fraktion der CDU/CSU interfraktionell angeschlossen hatte, zur Annahme zu empfehlen und den Antrag der Fraktion der CDU/CSU (Drucksache 8/2369) — als den weniger weitgehenden Antrag — für erledigt zu erklären.

Zwischenzeitlich ist das Anliegen des vom Ausschuß einstimmig verabschiedeten Antrages — Drucksache 8/2538 — durch Weisung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung an den Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit vom 21. März 1979 (BMA II 5 — 24 200/13) bereits verwirklicht worden. Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat daher in seiner Sitzung am 25. April 1979 beschlossen, seine einstimmig gefaßte Beschlußempfehlung an die inzwischen eingetretene Sachlage anzupassen und den Antrag der Fraktionen der SPD und FDP (Drucksache 8/2538) nunmehr ebenfalls — im Hinblick auf die Erfüllung des Antragsbegehrens durch das Handeln der Bundesregierung — für erledigt zu erklären.

II.

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung war einmütig der Auffassung, daß die von der Bundesregierung im Einvernehmen mit den Regierungen der Länder unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten getroffenen, bisher geltenden Stichtagsregelungen bei der Arbeitserlaubniserteilung für Kinder und Ehegatten ausländischer Arbeitnehmer aus Nicht-EG-Staaten gesellschaftspolitisch auf Dauer nicht vertretbar sind, weil sie legal eingereisten Familienangehörigen ausländischer Arbeitnehmer den Weg in das Berufsleben versperren. Der Widerspruch zwischen einer Aufenthaltsregelung, die den Familiennachzug gestattet, und einer Arbeitserlaubnisregelung, die die Arbeitserlaubnis auf Dauer verweigert, ist mit familien- und jugendpolitischen Grundsätzen unvereinbar. Insbesondere der Ausschluß der Jugendlichen vom deutschen Arbeitsmarkt würde auf die Dauer zu unerträglichen Belastungen bei diesen Jugendlichen und ihren Familien führen. Die bisher geltenden Stichtagsregelungen sollen daher aufgehoben werden.

Der Ausschuß ist in Übereinstimmung mit der Bundesregierung einmütig der Auffassung, daß die bisherigen Stichtagsregelungen künftig durch Wartezeitregelungen ersetzt werden sollen. Berechtigten beschäftigungspolitischen Anliegen soll künftig dadurch entsprochen werden, daß der Zugang zum Arbeitsmarkt für nachgereiste Familienangehörige von einer Mindestaufenthaltsdauer im Bundesgebiet abhängig gemacht wird. Der Ausschuß teilt die Auffassung der Bundesregierung, daß im Regelfall die Wartezeit für Jugendliche zwei Jahre und für Ehegatten vier Jahre betragen soll.

Wegen des drängenden sozialpolitischen Bedürfnisses hält der Ausschuß einmütig — auch hier in Übereinstimmung mit der Bundesregierung — bei den Jugendlichen weitere Erleichterungen für wünschenswert. Es soll daher die Möglichkeit zur Verkürzung der zweijährigen Wartezeit für Jugendliche gegeben werden, wenn diese an sprachlichen oder beruflichen Bildungsmaßnahmen von mindestens sechsmonatiger Dauer teilgenommen haben.

Wenn die Wartezeit erfüllt ist, muß bei der Entscheidung über die Arbeitserlaubnis für den betreffenden Arbeits- oder Ausbildungsplatz nach den allgemeinen Vorschriften des geltenden Rechts der Vorrang deutscher und ihnen gleichgestellter Arbeitnehmer aus EG-Ländern beachtet werden (§ 19 AFG).

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung ist sich in Übereinstimmung mit dem mitberatenden Ausschuß für Bildung und Wissenschaft der besonderen Wichtigkeit von Integrationsmaßnahmen für die ausländischen Jugendlichen während der Wartezeit bewußt. Der Ausschuß für Bildung und Wissenschaft hat eine Verstärkung aller Maßnahmen empfohlen, die Schulabschlüsse vermitteln, sowie eine Erweiterung der Maßnahmen zur sozialen und beruflichen Eingliederung, so daß ein Angebot an alle betroffenen Jugendlichen gemacht werden kann. Nach Auffassung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung muß organisatorisch und finanziell in Abstimmung zwischen Bund und Ländern sichergestellt sein, daß die Jugendlichen, die die Wartezeit durch die Teilnahme an Sprachkursen und Berufsbildungsmaßnahmen verkürzen wollen, ein ausreichendes Kursangebot in den Ländern und Gemeinden vorfinden. Es muß gewährleistet werden, daß sich die finanzielle Förderung von Berufsvorbereitenden Maßnahmen auch auf ausländische Jugendliche in der Wartezeit erstreckt.

Von seiten der Bundesregierung ist bei den Ausschußberatungen erklärt worden, die Bundesregierung teile voll die von allen Fraktionen im Ausschuß betonten Sorgen hinsichtlich eines ausreichenden Kursangebots für ausländische Jugendliche. Nach Einschätzung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung komme man derzeit unter Einbeziehung der aus Bundesmitteln geförderten Kurse, der von der Bundesanstalt für Arbeit angebotenen berufsvorbereitenden Lehrgänge, der Berufsgrundbildungsjahre an den Berufsschulen, insbesondere der in einem Teil der Länder angebotenen Sonderformen für Ausländer, sowie der Kurse zum Nachholen des Hauptschulabschlusses auf eine Gesamtkapazität von etwa 14 000 Plätzen. Die vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung geförderten Angebote in diesem Bereich seien seit 1976 jährlich verdoppelt worden und weitere Anstrengungen erforderlich. Die Bundesregierung habe im Anschluß an die Beratungen der Bund-Länder-Kommission eine besondere Arbeitsgruppe eingesetzt, die im Laufe des Herbstes 1979 ihre Arbeit abschließen und konkrete Maßnahmen vorschlagen soll.

Der Ausschuß hat eingehend die Wartezeitregelung für Ehegatten erörtert. Der ursprüngliche Vorschlag der Bundesregierung hatte eine feste Vier-Jahresgrenze zum Inhalt, lediglich mit der Ausnahme der in der geltenden Arbeitserlaubnisverordnung vorgesehenen Härtefall-Regelung. Der mitberatende Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit hat empfohlen, die Erteilung der Arbeitserlaubnis für Ehegatten zu erleichtern. Im Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat die Fraktion der CDU/CSU Bedenken gegen eine starre Vier-Jahresgrenze erhoben und folgende Verkürzungsmöglichkeiten vorgeschlagen: Verkürzung auf ein Jahr bei mindestens dreimonatiger Teilnahme an sprachlichen oder berufsbildenden Maßnahmen; Verkürzung auf zwei Jahre bei Annahme einer Arbeitsstelle in einem Bereich branchen- oder sektoral-spezifischen Arbeitskräftemangels, wobei eine mindestens zweijährige Verweildauer in dem Mangelberuf gesichert sein sollte.

Die Ausschußmehrheit der Fraktionen der SPD und FDP konnte dem Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion nicht zustimmen, erklärte sich aber einverstanden, den Vorschlag als Material an die Bundesregierung mitzuüberweisen. Die Fraktion der SPD hat Bedenken dagegen geäußert, den Arbeitsmarkt durch auf eine Lockerung der Wartezeit bei Ehegatten abzielende Ausnahmepraktiken zu überlasten. Dagegen hat die Fraktion der FDP befürwortet, Möglichkeiten einer Verkürzung oder Unterbrechung der Wartezeit für Ehegatten bei Teilnahme an Integrationskursen sowie bei einem saisonalen, in besonderen Ausnahmefällen auch bei einem regionalen oder branchenspezifischen Arbeitskräftemangel in Erwägung zu ziehen.

Die Bundesregierung hat im Verlauf der Ausschußberatungen geäußert, sie werde die Vorschläge der Fraktionen als Prüfungsersuchen aufnehmen. Hinsichtlich der Regelung für die Ehegatten sei es schwierig, einen Kompromiß mit den Ländern zu finden. Die Meinung der Länder sei insoweit unterschiedlich. In einigen Ländern erscheine die Vier-Jahresfrist als äußerste Möglichkeit, andere befürworteten eine erheblich weitergehende Lockerung. Falls hier noch eine Korrektur angestrebt werden könne, dann u. U. im Sinne einer Verkürzungsmöglichkeit der Wartefrist auf dreieinhalb oder drei Jahre. Die Bundesregierung halte es nicht für ratsam, die Möglichkeit einer Abkürzung der Wartefrist für Ehegatten bei Teilnahme an einer Integrationsmaßnahme vorzusehen. Es sei schwierig, für diesen Personenkreis überall ein ausreichendes Angebot zu schaffen; die Mittel sollten mit Priorität auf die Jugendlichen konzentriert werden.

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung begrüßt, daß das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung gemäß der bewährten Praxis gemeinsamer Verantwortung in der Ausländerpolitik Wert darauf gelegt hat, die Angelegenheit mit allen Bundesländern zu erörtern. Der Ausschuß hat davon Kenntnis genommen, daß die Mehrheit der Länder die Vorschläge der Bundesregierung, insbesondere die Aufhebung der Stichtagsregelungen, befürwortet hat; die Länder Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein haben jeweils eine lediglich verfahrensmäßige Stellungnahme abgegeben, wonach ein Votum in der Sache aus ihrer Sicht erst noch vorhergehender Überprüfungen bzw. einer Erörterung auf einer Landesarbeitsministerkonferenz bedürfe.

III.

Nach Meinung aller Fraktionen im Ausschuß sollte von seiten der Bundesregierung nunmehr möglichst schnell gehandelt werden. Diesem Anliegen hat der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung mit der Weisung an den Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit vom 21. März 1979 (BMA II V — 24 200/13) entsprochen. Die Weisung enthält im wesentlichen folgende Regelungen:

„Ich bitte, die Stichtagsregelung auf Ehegatten und Kinder ausländischer Arbeitnehmer ab 1. April 1979 nicht mehr anzuwenden und bei der Entscheidung über die Arbeitserlaubnis unter strikter Beachtung des Vorrangs deutscher und ihnen gleichgestellter ausländischer Arbeitnehmer wie folgt zu verfahren:

1. Ehegatten kann die Arbeitserlaubnis für eine erstmalige Beschäftigung gemäß II 2 Ihres Erlasses vom 13. November 1974 erteilt werden, wenn sie sich vier Jahre im Bundesgebiet aufgehalten haben. In Arbeitsamtsbezirken, in denen Bereiche besonderen Bedarfs nach II 2 des genannten Erlasses zeitweilig oder ständig einen unverhältnismäßig großen Überhang an offenen Stellen aufweisen, kann die Wartezeit auf drei Jahre verkürzt werden.

2. Kinder, die vor Vollendung des 18. Lebensjahres ihren Eltern oder einem Elternteil ins Bundesgebiet gefolgt sind, kann die Arbeitserlaubnis für eine erstmalige Beschäftigung erteilt werden, wenn sie sich zwei Jahre im Bundesgebiet aufgehalten haben. Um die Einglie-

derung jugendlicher Ausländer zu fördern, kann auf die Erfüllung der restlichen Wartezeit verzichtet werden, wenn der Jugendliche an berufsorientierenden Vollzeitmaßnahmen von mindestens halbjähriger Dauer regelmäßig und bis zu deren Ende teilgenommen hat.

Berufsorientierende Maßnahmen im Sinne der Nummer 2 sind:

a) berufsvorbereitende Maßnahmen, die von der Bundesanstalt für Arbeit gefördert werden,

b) vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung und/oder den Ländern finanzierte Maßnahmen zur sozialen und beruflichen Eingliederung,

c) Maßnahmen zum Nachholen des Hauptschulabschlusses,

d) das Berufsgrundbildungsjahr mit Sonderformen einschließlich des Berufsvorbereitungsjahres,

e) Berufsvorbereitungsmaßnahmen aufgrund tarifvertraglicher Regelungen.

Sofern die Teilnahme an den o. a. berufsvorbereitenden Maßnahmen eine Arbeitserlaubnis erfordert, ist über deren Erteilung auch vor Ablauf der Wartezeit nach § 19 AFG zu entscheiden.

Bei der Entscheidung über die Arbeitserlaubnis für ein Ausbildungsverhältnis bitte ich, die in Ihrem Erlaß vom 13. November 1974 unter II 3.2 getroffene Regelung (geändert durch Erlaß vom 14. Juni 1977) beizubehalten. An die Stelle des Stichtags 1. Januar 1977 tritt die Wartezeit.

Von der Einhaltung der Wartezeit ist in den Fällen, in denen der Jugendliche den deutschen Hauptschulabschluß oder einen vergleichbaren oder höheren deutschen Abschluß erworben hat, wegen des bereits erreichten hohen Integrationsgrades abzusehen."

Bonn, den 13. Juni 1979

Höpfinger

Berichterstatter